
Öffentliche Investitionen und Infrastrukturleistungen bei knappen Staatsfinanzen

Gebhard Kirchgässner*

Der Anteil der öffentlichen Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben, aber auch am Bruttoinlandsprodukt, ist in den vergangenen Jahrzehnten in vielen OECD-Staaten mehr oder weniger kontinuierlich zurückgegangen.¹ Dies gilt, obwohl die Staatsquote nach einem deutlichen Anstieg in den 1970er Jahren in den letzten beiden Jahrzehnten in einigen Ländern weiter deutlich zugenommen hat und im OECD-Raum insgesamt praktisch konstant geblieben ist.² In vielen Ländern gab es jedoch Verschiebungen in der Struktur der Staatsausgaben: Steigende Arbeitslosigkeit und die demographische Veränderung führten zu einem Anwachsen der Übertragungen, die insbesondere die staatlichen Investitionen zurückgedrängt haben. Auch wenn es nach wie vor große Infrastrukturprojekte gibt, wie z.B. die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) in der Schweiz, scheint es (zumindest in der öffentlich geäußerten Meinung) doch eher so zu sein, dass die Infrastruktur „verlottert“, wie in westdeutschen Großstädten, oder (noch) nicht hinreichend ausgebaut ist, wie in Teilen Ostdeutschlands.³ Da im gleichen Zeitraum nicht nur der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt zurückgegangen ist, sondern sich auch – gerade in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz – das Wirtschaftswachstum stark verringert hat, stellt sich die Frage nach der Kausalität: Ist das Wachstum zurückgegangen, weil zu wenig Mittel in die öffentlichen Investitionen geflossen sind, oder wurde zu wenig

*Universität St. Gallen, SIAW-HSG, Bodanstrasse 8, CH-9000 St. Gallen.

1. Siehe hierzu de Haan, Sturm und Sikken (1996). Für die Schweiz siehe z.B. Kommission für Konjunkturfüragen (2004, S. 33ff.).
2. Siehe hierzu OECD *Economic Outlook* 75 (2004, S. 239).
3. Siehe z.B. Bund der Steuerzahler Schweiz: „Inzwischen verlottert teilweise bereits die einst vorbildliche Infrastruktur der Schweiz, ...“, in: *Föderalismus: Voraussetzung für eine kostengünstige und effiziente Verwaltung*, <http://www.bds-schweiz.ch/index.schriftenreihe.htm> (20/01/05), oder: „Der Verzicht auf Investitionen in die städtische Infrastruktur hat Konsequenzen: entweder die Stadt verlottert oder Investitionen werden später und teurer nachgeholt oder aber sie sind überhaupt nicht mehr möglich.“ *Berliner Wirtschaft* 2, Februar 2002. (http://www.berlin.ihk24.de/share/bw_archiv/bw2002/0202016a.htm) – Dass dies durch Privatisierung nicht notwendig besser wird, zeigt das Beispiel der britischen Eisenbahnen, deren Privatisierung selbst vom Economist als „disastrous failure“ bezeichnet wurde. (Britain's Railways: The Rail Billionaires, 3. Juli 1999, S. 67–70.)

investiert, weil die öffentlichen Einnahmen (in der Folge des geringen Wirtschaftswachstums) dies nicht zuließen?

In Zeiten leerer Kassen lässt sich (zumindest in der Schweiz) auch ein anderes Phänomen beobachten: Leistungen, die bisher vom Staat erbracht und den Bürgerinnen und Bürgern unentgeltlich (oder gegen geringe Gebühren) offeriert wurden, werden heute zunehmend privat erstellt und kostendeckend abgerechnet; dies gilt z.B. im Entsorgungsbereich für den Bau und Betrieb von Müllverbrennungsanlagen. Selbst in Deutschland und der Schweiz wird zudem über die Einführung von Mautstraßen (auch für private Kraftfahrzeuge) nachgedacht. Dies führt dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger dann, wenn sie die gleichen Leistungen wie bisher beziehen wollen, höhere Kosten haben, auch wenn sich dies in der Steuerrechnung nicht niederschlägt.

Schließlich werden Gebäude für die öffentliche Verwaltung zunehmend nicht mehr als Eigentum der öffentlichen Hand erstellt, sondern von privaten Firmen, die sie dann an die öffentliche Hand langfristig vermieten. Dies schlägt sich in verringerten öffentlichen Investitionsausgaben nieder. Zudem stehen, wie ein kurzer Blick ins Internet zeigt, eine Reihe von Rathäusern und anderen öffentlichen Gebäuden zum Verkauf an bzw. wurden bereits verkauft, um dann zurückgemietet zu werden. Inwieweit derartige Aktionen, die kurzfristig die entsprechenden öffentlichen Kassen aufbessern, langfristig ertragreich sind, ist zumindest umstritten.

Sehr viel radikaler als all dies sind die privaten Städte. Diese entstanden zwar zuerst in den Vereinigten Staaten und sind dort auch am stärksten verbreitet, aber bei weitem nicht auf diese beschränkt; entsprechende Entwicklungen sind auch in Europa zu beachten.⁴ Dass solche Entwicklungen wegen der damit verbundenen Segregation der Gesellschaft nicht unproblematisch sind, dürfte offensichtlich sein. Andererseits zeigen sie, dass tatsächlich ein Großteil jener Leistungen, die nach unserem bisherigen Selbstverständnis vom Staat erbracht werden und mit Steuern finanziert werden sollten, auch durch private Firmen bereitgestellt und über Gebühren finanziert werden können. Dies gilt auch für typische Infrastrukturaufgaben, soweit der Ausschluss von Nutzern durchgesetzt werden kann, indem sie z.B. als Clubgüter angeboten werden. Wie der Irak-Krieg zeigt, ergibt sich eine private Bereitstellung inzwischen auch im militärischen Bereich, auch wenn die Finanzierung dort, zumindest was die Bewachung staatlicher Einrichtungen betrifft, (im Wesentlichen noch) über Steuern geschieht.

All dies zeigt, dass die Fragen nach der Notwendigkeit, der Bedeutung und der Finanzierung (öffentlicher) Infrastruktur sich heute anders stellen und zumindest teilweise auch andere Antworten erfordern, als dies traditionell der Fall war.⁵ Dies war der Ausgangspunkt dafür, dass der Erweiterte Vorstand des

4. Zu den Vereinigten Staaten siehe z.B. Blakely und Snyder (1997) oder Schaltegger und Gmünder (1999), zu den Entwicklungen in Europa Glasze (2003) sowie die übrigen Beiträge in Heft 4/2003 in *Geographica Helvetica*.

5. Zum traditionellen Ansatz siehe z.B. Frey (1970) sowie die Beiträge in Simonis (1977).

Vereins für Socialpolitik im Jahr 2004 beschlossen hat, die Kerntagung seiner Jahrestagung 2006 unter das Thema „Öffentliche Investitionen und Infrastrukturleistungen bei knappen Staatsfinanzen“ zu stellen. Vier Beiträge dieses Hefts sind schriftliche Fassungen von Plenumsreferaten, die zu diesem Thema gehalten wurden. Dabei wurden aus der Fülle möglicher Fragestellungen drei herausgegriffen, die insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland von zentraler Bedeutung sind: (i) Welchen Einfluss haben öffentliche Infrastrukturausgaben auf die wirtschaftliche Entwicklung? (ii) Wie sieht die finanzielle Situation der alten und neuen deutschen Bundesländer aus? Ist ihre Finanz- und Investitionspolitik als nachhaltig zu bezeichnen? (iii) Was bestimmt die öffentlichen Infrastrukturausgaben?

Jakob de Haan und *Ward Romp* (Universität Groningen) geben einen Überblick über die theoretische und empirische Literatur zum Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionsausgaben und Wirtschaftswachstum. Sie kommen zum Ergebnis, dass zwar nicht alle, wohl aber die Mehrheit aller diesbezüglichen Untersuchungen zu einem positiven Ergebnis kommt: Öffentliche Infrastrukturausgaben beeinflussen das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen positiv. Allerdings ist der Einfluss nicht so stark, wie in einigen früheren Studien behauptet wurde, insbesondere in derjenigen von Aschauer (1989), die als Ausgangspunkt der neueren Literatur betrachtet werden kann. Zudem ist damit die Frage nicht beantwortet, ob die öffentlichen Ausgaben eher zum Erhalt der gegenwärtigen Infrastruktur oder eher zu deren Ausbau eingesetzt werden sollten. Zur Antwort darauf, die für jedes Land gesondert erfolgen muss, gibt es bisher insbesondere für die Länder des deutschsprachigen Raums keine gesicherten Aussagen.

Wolfgang Kitterer (Universität zu Köln) und *Helmut Seitz* (Technische Universität Dresden) betrachten die finanzielle Situation der deutschen Bundesländer, wobei letzterer sich auf die neuen Bundesländer konzentriert. Dass hier die Bundesländer betrachtet werden und nicht der Bund, hängt damit zusammen, dass sie einen deutlich größeren Anteil als dieser an den öffentlichen Infrastrukturausgaben haben. Außerdem gab es bei der Vereinigung zwischen den alten und neuen Bundesländern massive Unterschiede, und es ist wichtig zu erfassen, inwieweit solche Unterschiede heute noch bestehen.

Kitterer fragt zunächst, ob die Finanzpolitik der Bundesländer als nachhaltig bezeichnet werden kann. Er kann dies nur für drei Länder, zwei westliche (Hessen und Nordrhein-Westfalen) und ein östliches (Sachsen) feststellen, wobei, wie er schreibt, „das Ergebnis für Nordrhein-Westfalen nicht völlig eindeutig ist.“ Damit stellt sich die Frage, wie die Defizite der Länder begrenzt werden können. Die durch das Grundgesetz vorgegebene Kreditgrenze, wonach die Schuldenaufnahme die Kreditgrenze nicht überschreiten darf, scheint in der finanzpolitischen Praxis wirkungslos zu sein. Als wirksamste Methode einer Schuldenbremse plädiert er daher für Regelungen, die, ähnlich wie in einigen Kantonen der Schweiz, automatische Steuererhöhungen vorsehen, sobald bestimmte Defizitgrenzen überschritten werden. Bei den Bundesländern

würde dies freilich eine (begrenzte) Steuerautonomie voraussetzen, die nur im Rahmen einer grundlegenden Föderalismusreform realisierbar ist.

Seitz zeigt zunächst auf, dass in den neuen Bundesländern auch verglichen mit den finanzschwachen westlichen Ländern heute massive Ausgabenüberhänge bestehen, die im Zeitablauf abgebaut werden müssen, wenn diese Länder mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 finanziell auf eigenen Beinen stehen sollen. Diese Ausgabenüberhänge resultieren insbesondere aus einer übermäßigen Personalausstattung. Andererseits sind heute auch die investiven Pro-Kopf-Ausgaben in den neuen Bundesländern höher als in den finanzschwachen westlichen Bundesländern, auch wenn sie eine sinkende Tendenz aufweisen. Dies kann dadurch gerechtfertigt werden, dass dort nach wie vor Defizite in der Infrastrukturausstattung bestehen. Man muss aber davon ausgehen, dass bei ihnen der Anteil der Investitionen langfristig auf den Wert dieser westlichen Bundesländer zurückgehen wird. Nach den von Seitz durchgeführten Simulationen wäre dies mit Nachhaltigkeit der Finanzpolitik dieser Bundesländer vereinbar. Ein Problem ergibt sich jedoch daraus, dass durch den Finanzausgleich die „Rendite“ öffentlicher Investitionen nur zum geringsten Teil bei denjenigen Ländern anfällt, welche diese Investitionen finanzieren. Dadurch werden die Anreize, solche Investitionen zu tätigen, stark beeinträchtigt. Dies könnte nur dadurch geändert werden, dass die Bundesländer zumindest eine begrenzte Steuerautonomie erhalten.

Andreas Stephan (Europa Universität Frankfurt (Oder)) untersucht die Bestimmungsfaktoren öffentlicher Investitionen. Dabei betrachtet er zunächst drei „rein wirtschaftliche“ Kriterien: Öffentliche Investitionen sollten (i) dort getätigt werden, wo ihr Grenzertrag am höchsten ist, sie sollten (ii) vor allem in strukturschwachen Regionen mit unterdurchschnittlichem Einkommen erfolgen, und sie sollten so erfolgen, dass die Infrastrukturausstattung aller Regionen möglichst ausgeglichen wird. Es geht somit um die Kriterien Effizienz, Umverteilung und Ausgleich, die miteinander in Konflikt stehen können. In der Vergangenheit scheint das Kriterium der Umverteilung die regionale Verteilung von Infrastrukturinvestitionen am ehesten zu erklären. Diese Kriterien sind freilich nicht die einzigen relevanten Bestimmungsfaktoren. Dazu treten politische Überlegungen. So sind z.B. die erhaltenen Finanzzuweisungen und die daraus finanzierten Investitionen in deutschen Gemeinden – *ceteris paribus* – höher, wenn die lokale Mehrheitspartei auch die Partei der jeweiligen Landesregierung ist. Auch erhalten Städte, in denen der Wahlausgang eher offen ist, (ebenfalls *ceteris paribus*) mehr Zuweisungen, um Stimmen von Wechselwählern zu gewinnen. Es ist somit eine Kombination wirtschaftlicher und politischer Faktoren, welche die Höhe und Verteilung von Infrastrukturausgaben auf den Ebenen der Bundesländer (bzw. in anderen Ländern der Regionen) und der Gemeinden bestimmt.

Fasst man die Ergebnisse dieser Arbeiten zusammen, dann ergibt sich zunächst, dass man davon ausgehen kann, dass öffentliche Investitionen das Wachstum fördern. Keine Aussagen sind jedoch darüber möglich, ob das heute in Deutschland getätigte Ausmaß öffentlicher Investitionen optimal ist oder

ob es in Westdeutschland nicht wieder gesteigert werden sollte. Bei der Bereitstellung dieser Investitionen spielen nicht nur wirtschaftliche (bzw. gesamtgesellschaftliche), sondern auch (parti-)politische Überlegungen eine Rolle. Dies dürfte zur Suboptimalität des Einsatzes dieser Gelder beitragen, sich aber auch kaum vermeiden lassen. Bezüglich der Nachhaltigkeit der Finanzen der einzelnen Bundesländer ergibt sich ein eher düsteres Bild, und zwar sowohl in Ost- wie auch in Westdeutschland. Dies könnte geändert werden, aber dafür bedürfte es vor allem einer Reform des deutschen Föderalismus, die insbesondere den Bundesländern eine begrenzte Steuerautonomie gewähren würde. Damit könnten für diese die Anreize, in die Infrastruktur zu investieren, verstärkt werden.

Ebenfalls enthalten ist in dieser Sondernummer die Thünen-Vorlesung von *Dennis C. Mueller* (Universität Wien) zum Thema „Wettbewerb und Leistung auf zwei ungewöhnlichen Märkten“. Er betrachtet den Markt für Unternehmenskontrolle und den akademischen Markt und vergleicht die Situation in den Vereinigten Staaten mit jener in Europa. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass in beiden Märkten in Europa deutlich weniger Wettbewerb herrscht als in den Vereinigten Staaten, was negative Konsequenzen hat. Man könnte die Systeme in Europa dadurch verbessern, dass man mehr Wettbewerb zulässt, ohne dass man dadurch Einbußen in der Lebensqualität befürchten müsste. Diese schätzt Mueller nämlich in Europa höher ein als in den Vereinigten Staaten. Es geht also nach seiner Auffassung nicht darum, dass „in Amerika alles besser ist“, sondern darum, die Situation in Europa durch das bessere Funktionieren dieser beiden Märkte weiter zu verbessern.

Literaturverzeichnis

- Aschauer, D.A. (1989), Is Public Expenditure Productive?, *Journal of Monetary Economics* 23, 177–200.
- Blakely, E.J. und Snyder, M.G. (1997), *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- De Haan, J., Sturm, J.E. und B.J., Sikken (1996), Government Capital Formation: Explaining the Decline, *Weltwirtschaftliches Archiv* 132, 55–74.
- Frey, R.L. (1970), *Infrastruktur*. Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Glasze, G. (2003), Bewachte Wohnkomplexe und „die europäische Stadt“ – eine Einführung, *Geographica Helvetica* 58, 286–292. (<http://www.gated-communities.de/>)
- Kommission für Konjunkturfragen (2004), Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen: Jahresbericht 2004, 383. Mitteilung, Beilage zu *Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 1-2004.
- Schaltegger, S. und Gmünder, M. (1999), Private Kommunen: Funktionsweise und Entwicklung in der Praxis, *Aussenwirtschaft* 54, 209–224.
- Simonis, U.E. (ed.) (1977), *Infrastruktur*. Kiepenheuer und Witsch, Köln.